

AS2190 - CRITICITA' CONCORRENZIALI NELL'AFFIDAMENTO E GESTIONE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME NEI PORTI TURISTICI

Roma, 30 luglio 2026

Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano
Associazione Nazionale Comuni Italiani

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 28 luglio 2026, ha inteso svolgere alcune considerazioni ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riguardo alle criticità concorrenziali riscontrate, nello svolgimento delle proprie attività istituzionali, in merito alle modalità di affidamento e gestione delle concessioni demaniali marittime nei porti turistici e dedicate alla nautica da diporto.

Nel corso dell'ultimo anno, infatti, l'Autorità ha ricevuto diverse segnalazioni e svolto plurimi interventi di *advocacy*¹ dai quali è emerso un quadro di criticità concorrenziali ricorrenti e sistematiche, tale da giustificare una ricognizione unitaria rivolta alla generalità degli Enti competenti in materia, al fine di orientarne l'azione amministrativa in senso conforme ai principi concorrenziali.

In particolare, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni.

Sull'illegittimità delle proroghe

Il decreto legge n. 131/2024, convertito con modificazioni, in legge n. 166/2024, nel modificare l'articolo 3 della legge n. 118/2022 – prevedendo, tra le altre, l'estensione al 30 settembre 2027 dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – ha espunto dalla relativa disciplina le concessioni “*per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio*”, oltre alle concessioni delle federazioni sportive e delle associazioni e società sportive dilettantistiche senza fini di lucro².

L'Autorità, in più occasioni³, ha rilevato come tale sopravvenienza normativa non sia stata correttamente recepita dagli Enti competenti, i quali hanno continuato a fondare la proroga di concessioni relative a strutture dedicate alla nautica da diporto su disposizioni che – oltre a essere state ripetutamente censurate dall'Autorità⁴ e dal giudice amministrativo⁵ – non sono in ogni caso applicabili alla gestione di dette strutture; ovvero su norme già espressamente abrogate, quali l'articolo 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018.

In proposito, preme rammentare il consolidato orientamento dell'Autorità in merito alle criticità concorrenziali derivanti dalle diffuse e reiterate proroghe disposte nel tempo che, rinviando il confronto competitivo per il mercato, impediscono o comunque ritardano l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica. Eventuali proroghe degli affidamenti non dovrebbero mai eccedere il tempo strettamente necessario allo svolgimento delle procedure di gara da parte dell'Amministrazione.

¹ [Cfr. AS2078 - Comune di Numana (AN) - modalità di affidamento e gestione del porto turistico, in Bollettino n. 17/2025; AS2093 - Comune di Napoli - affidamento e gestione delle concessioni demaniali nel porto turistico di Mergellina, in Bollettino n. 30/2025; AS2117 - Comune di Monte Argentario (GR) - Concessione demaniale marittima nel porto turistico di Porto Ercole, in Bollettino n. 47/2025; AS2149 - Comune di Agropoli (SA) - Concessioni demaniali marittime con finalità di ormeggio per nautica da diporto, in Bollettino n. 10/2026; AS2088 - Provincia di Latina - Applicazione della direttiva 2006/123/ce sulle concessioni demaniali marittime dedicate alla nautica da diporto, in Bollettino n. 25/2025; AS2094 - Comune di Minori (SA) - Normativa applicabile alle strutture dedicate alla nautica da diporto, in Bollettino n. 31/2025; AS2172 - Comune di Agropoli (SA) - Concessioni demaniali marittime in ambito portuale-deliberazione n. 137/2026, in Bollettino n. 22/2026.]

² [Sono state altresì escluse le concessioni delle federazioni sportive e delle associazioni e società sportive dilettantistiche senza fini di lucro, mentre restano sotto il “cappello” dell'articolo 3 della legge n. 118/2022 le concessioni turistico-ricreative e quelle nautiche rilasciate con finalità di noleggio e locazione di unità da diporto.]

³ [Cfr. AS2094, cit.; AS2078, cit.; AS2093, cit..]

⁴ [Cfr. AS2144 - Criticità concorrenziali in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 8/2026.]

⁵ [Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, 23 aprile 2026, n. 3173.]

Sulla natura giuridica dei porti turistici

Secondo un condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa⁶, il porto turistico costituisce una figura complessa, nella quale la concessione di un bene pubblico può essere servente alla prestazione di un servizio pubblico locale di rilevanza economica. Nonostante la finalità turistico-ricreativa dei porti turistici, che soddisfano prevalentemente interessi privati, sussiste infatti un rilevante interesse pubblico alla loro realizzazione e gestione, per un triplice ordine di ragioni: *i)* costituiscono strumenti di accesso alle vie di comunicazione marina e, dunque, vere e proprie infrastrutture; *ii)* sono suscettibili di usi pubblici di interesse generale (*i.e.* fruizione da parte dell'intera collettività e, in casi eccezionali, esigenze del trasporto pubblico); *iii)* contribuiscono allo sviluppo e alla valorizzazione turistica ed economica del territorio.

Inoltre, la circostanza per cui il porto turistico, a differenza degli altri porti, non sia aperto indiscriminatamente al pubblico, ma consenta l'utilizzo di posti barca in via esclusiva, *"non è sufficiente a escludere la natura pubblica delle opere, atteso che - trattandosi di opere pubbliche sul demanio pubblico - ne deriva la demanialità anche del porto turistico; il che non è incompatibile con un uso del bene demaniale, in virtù del regime concessorio, riservato solo a determinate categorie di utenti"*⁷. Per tali ragioni il legislatore ha disciplinato in chiave pubblicistica la realizzazione e gestione dei porti turistici: nella misura in cui sono realizzati in forza di concessione su un'area demaniale, per il principio di accessione costituiscono anch'essi beni demaniali, soggetti al regime delle opere pubbliche. La natura pubblica delle opere ha così portato i giudici a ritenere che il servizio di gestione del porto turistico sia *"un servizio pubblico di indubbia rilevanza economica"*⁸, ossia un servizio pubblico rivolto a un numero indeterminato di soggetti verso corrispettivo⁹.

In linea con la giurisprudenza amministrativa, l'Autorità ritiene¹⁰ che la gestione del porto turistico possa configurarsi come un servizio pubblico locale di rilevanza economica, con conseguente applicazione del d.l.gs. n. 201/2022.

In applicazione di tale normativa, in caso di affidamento della gestione dell'area portuale, l'Ente è tenuto ad analizzare ed esplicitare le ragioni economico-finanziarie e di efficienza sottostanti alla modalità di gestione prescelta, anche rispetto alle diverse alternative disponibili, nell'ambito della relazione preventiva di cui all'articolo 14 del richiamato d.lgs. n. 201/2022, che il Comune ha l'onere di predisporre¹¹.

Il ricorso all'auto-affidamento della gestione del porto turistico in combinato con l'applicazione dell'articolo 45-bis del Codice della Navigazione per l'assegnazione di specifiche aree in ambito portuale

L'Autorità ha rilevato, con significativa ricorrenza, uno schema procedimentale secondo cui il Comune, dopo essersi auto-affidato la concessione principale relativa all'intero porto turistico, provvede a sub-affidare porzioni di specchio acqueo e aree portuali a soggetti terzi facendo ricorso all'articolo 45-bis del Codice della Navigazione¹².

Sebbene il ricorso all'amministrazione diretta dei servizi pubblici di rilevanza economica sia pienamente legittimo in base al principio di autoorganizzazione e al diritto unionale – tanto da rendere superfluo, in tale ipotesi, un provvedimento comunale di auto-affidamento¹³ – l'Autorità ha osservato come il ricorso al citato articolo 45-bis per l'assegnazione a terzi di porzioni dell'area auto-affidata integri una scelta anomala, in grado di agevolare l'assegnazione diretta delle concessioni a soggetti terzi, e in ogni caso non conforme alla *ratio* della disposizione.

L'articolo 45-bis del Codice della Navigazione disciplina infatti la differente ipotesi in cui il concessionario, distinto dall'Ente concedente, affidi ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione, previa autorizzazione dell'autorità competente. Come rilevato dal giudice amministrativo¹⁴, la *ratio* della previsione dell'autorizzazione consiste, da un lato, nell'evitare che venga elusa la normativa in tema di concorrenza – evitando che il concessionario possa acquisire un'indebita rendita di posizione, assicurandosi il bene per poi trasferirlo a terzi alle condizioni da esso arbitrariamente fissate – e, dall'altro lato, nell'assicurare che per tutta la durata della concessione l'Amministrazione

⁶ [Cfr. Consiglio di Stato, 18 dicembre 2012, n. 6488; Tar Liguria, 23 gennaio 2021, n. 59; 9 novembre 2021, n. 946; 25 febbraio 2025, n. 203. Cfr. altresì AS2078, cit..]

⁷ [Cfr. Consiglio di Stato, n. 6488/2012, cit.,]

⁸ [Tale qualificazione troverebbe conferma anche nella disciplina di cui al d.m. 31 dicembre 1983 (emanato in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del d.l. n. 55/1983, convertito, con modificazioni, in legge n.131/1983, tutt'ora vigente), che reca le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale, al fine di individuare per quali servizi pubblici l'ente locale deve imporre il pagamento di una tariffa e tra cui figurano, al n. 14 dell'articolo unico, i "servizi turistici diversi: [...] approdi turistici e simili". Merita di essere richiamata anche una recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 17 gennaio 2024 "Costruire una strategia europea globale" (2023/2059 INI), laddove si ribadisce che i porti (senza in realtà distinguere tra quelli commerciali e quelli turistici) "svolgono un servizio pubblico essenziale, per il quale dovrebbero essere riconosciuti e valorizzati", i quali "combinano e salvaguardano una serie di diverse attività costiere a vantaggio dei cittadini, delle comunità costiere e dell'ambiente marino, contribuendo a mantenere gli habitat costieri e migliorare la qualità dell'aria negli agglomerati urbani circostanti i porti".]

⁹ [Cfr. AS2078, cit..]

¹⁰ [Cfr. AS2078, cit.; AS2088, cit.; AS2093, cit.; AS2094, cit.; AS2117, cit. e AS2149, cit..]

¹¹ [Cfr. AS2117, cit. e AS2149, cit..]

¹² [Cfr. AS2078, cit.; AS2117, cit.; AS2149, cit..]

¹³ [Cfr. Tar Liguria, n. 946/2025, cit. e giurisprudenza ivi richiamata.]

¹⁴ [V. Consiglio di Stato, 3 febbraio 2025, n. 837; Consiglio di Stato, 3 febbraio 2017, n. 465.]

concedente possa sempre verificare che il bene pubblico sia in concreto utilizzato da soggetti idonei. Tale meccanismo presuppone dunque una necessaria alterità soggettiva tra concedente e concessionario, che evidentemente non ricorre laddove il Comune rivesta, al contempo, la posizione di ente concedente e di concessionario.

L'Autorità pertanto ritiene che, in simili ipotesi di sub-affidamento a terzi di porzioni di area in ambito portuale, ossia di beni economicamente contendibili, piuttosto che ricorrere all'articolo 45-*bis* del Codice della Navigazione, il Comune debba procedere all'espletamento di una procedura di gara a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali. Ciò al fine di consentire l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche¹⁵.

Il modello procedimentale per l'assegnazione delle concessioni

Con riguardo al modello procedimentale da seguire per l'assentimento delle concessioni a soggetti terzi, al fine di garantire un reale confronto competitivo, l'Autorità reputa necessario ribadire l'orientamento critico rispetto a procedure selettive avviate su istanza di parte – come previsto dal D.P.R. n. 509/1997 e dagli articoli 36 e 37 del Codice della Navigazione e dall'articolo 18 del relativo Regolamento di esecuzione – piuttosto che d'ufficio¹⁶. La procedura avviata a seguito di istanza dell'incumbent, infatti, pone quest'ultimo in una situazione di vantaggio competitivo, in quanto non è idonea ad assicurare un'adeguata pubblicità all'avvio e allo svolgimento della gara, né la previa determinazione, da parte dell'autorità competente, di imparziali, trasparenti e proporzionati criteri di partecipazione alla gara.

Tale orientamento, del resto, risulta essere confermato dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha ritenuto di dubbia compatibilità con i principi concorrenziali di matrice europea l'affidamento di una concessione demaniale marittima disposto ai sensi del D.P.R. n. 509/1997¹⁷.

In ogni caso, la procedura selettiva deve essere svolta nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento, a garanzia di un reale ed effettivo confronto competitivo, e non deve limitarsi a soddisfare solo apparentemente i predetti principi.

Criteri di valutazione delle offerte

L'Autorità ritiene opportuno ricordare¹⁸ la necessità che i criteri di valutazione delle offerte ai fini dell'aggiudicazione siano noti e ben definiti sin dall'avvio della procedura a evidenza pubblica.

Inoltre, i criteri non devono essere disegnati in modo da attribuire punteggi eccessivi all'esperienza acquisita nello svolgimento di attività svolte in regime di concessione. In particolare, non prevedere la possibilità che l'esperienza e la professionalità in questione siano state maturate dall'operatore anche nello svolgimento di attività *extra*-concessione potrebbe risultare ingiustificatamente restrittivo e privo dei connotati di necessità e proporzionalità, in quanto preclusivo della possibilità di partecipazione alla procedura di nuovi entranti e idoneo a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato.

L'Autorità, infine, valuta con favore la valorizzazione in sede di valutazione delle offerte di soluzioni innovative di gestione degli specchi acquei portuali e di politiche di inclusione sociale, così come la previsione di un'offerta economica, in quanto idonea a introdurre nella valutazione delle domande un'importante variabile competitiva¹⁹.

In ogni caso, l'Ente concedente è tenuto a individuare modalità che, secondo i principi di trasparenza, equità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità assicurino il contenimento dei prezzi, un'adeguata fruibilità per le diverse categorie di utenti finali e l'effettiva contendibilità di una risorsa scarsa. Sotto tale profilo, si ritiene che possa costituire una barriera all'accesso ai servizi portuali la previsione di contratti pluriennali di assegnazione degli ormeggi e/o che prevedono la possibilità di rinnovo automatico per una durata elevata.

¹⁵ [Cfr. anche AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali, in Bollettino n. 48/2018; AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1893 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2023, in Bollettino n. 26/2023.]

¹⁶ [Cfr. AS2078, cit.; AS2093, cit.; AS2149, cit.; AS2172, cit..]

In merito, si rileva che nella segnalazione AS2045 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2024, in Bollettino n. 1/2025, l'Autorità proponeva di eliminare la possibilità di avviare le procedure a evidenza pubblica su istanza di parte dall'articolo 18 della legge n. 84/1994, in quanto strumento suscettibile di alterare in maniera significativa il level playing field tra i partecipanti alla procedura di rilascio della concessione, in contrasto con i principi di imparzialità, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento.]

¹⁷ [V. Consiglio di Stato, 4 febbraio 2026, n. 935, che ha confermato l'annullamento di provvedimenti del Comune di Orbetello riguardanti il rilascio di una concessione demaniale marittima nel porto turistico di Talamone ai sensi del D.P.R. n. 509/1997, ritenuta procedura di dubbia compatibilità con i principi concorrenziali di matrice europea (cfr. AS2172, cit.).]

In senso analogo, per le concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo, negli ultimi anni, il Consiglio di Stato ha più volte stigmatizzato la procedura "arcaica e informale" prevista dagli articoli 37 del Codice della Navigazione e 18 del relativo Regolamento di esecuzione. Si vedano Consiglio di Stato, 16 dicembre 2024, n. 10131; 11 febbraio 2025, n. 1128 e n. 1129; 26 gennaio 2026, n. 607 e n. 639.]

¹⁸ [Cfr. AS2117, cit.; AS2149, cit. e AS2172, cit..]

¹⁹ [Cfr. AS2117, cit..]

La durata delle concessioni

Premessa la legittimità della scelta dell'amministrazione concedente di richiedere la realizzazione di investimenti anche ingenti (ad esempio, volti alla qualificazione di una determinata area o per l'esecuzione di opere a ridotto impatto ambientale), l'Autorità ricorda²⁰ che la durata dell'affidamento in concessione debba essere commisurata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e non dovrebbe eccedere il tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti. Tale principio, peraltro, risulta oggi codificato dall'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022 per gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, qual è la gestione del porto turistico nei termini sopra ricordati.

Sull'eventuale indennizzo al gestore uscente

Con riferimento all'eventuale indennizzo per il gestore uscente, si ricorda che la posizione espressa dall'Autorità²¹ circoscrive il riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente solo ai casi di tutela del legittimo affidamento (ove sussistente) del medesimo concessionario e comunque limitatamente al valore di eventuali investimenti da questo effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti.

In tal caso, l'Autorità ritiene di dover segnalare l'opportunità che la perizia del professionista, chiamato a quantificare tale valore, si basi su parametri di valutazione attuali²², certi e trasparenti, a tutela di tutte le parti, nonché sia pubblicata dall'ente concedente in tempo utile affinché i potenziali partecipanti ne possano tener conto nell'ambito della procedura competitiva. In questo modo, infatti, la procedura comparativa per il rilascio delle concessioni risulterebbe più trasparente, equa e oggettiva.

Fermo restando quanto sopra rappresentato, si rileva che la maggiorazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente non può essere in alcun caso ritenuta idonea a costituire una valorizzazione dell'offerta economica in sede di gara²³.

Sul ricorso al project financing per l'assegnazione delle concessioni

Nel caso in cui si intendesse ricorrere a progetti di partenariato pubblico-privato per la realizzazione in concessione di servizi e lavori in ambito portuale, si ricorda che la Corte di Giustizia²⁴ ha ritenuto incompatibile con il diritto unionale²⁵ l'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023 (c.d. "Codice dei contratti pubblici") nella parte in cui riconosce il diritto di prelazione al promotore di una proposta di finanzia di progetto.

Inoltre – fermi restando gli esiti della procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano riguardante, tra le altre cose, l'incompatibilità dell'istituto della finanzia di progetto con l'ordinamento euro-unitario²⁶ – si sottolinea la necessità che tale istituto sia eventualmente utilizzato per investimenti rilevanti in ambito portuale e sia puntualmente motivato in ordine alla esigenza di interesse pubblico che ne giustifica il ricorso. In ogni caso, tale strumento deve essere utilizzato garantendo trasparenza e parità di condizioni tra tutti gli operatori economici sia nella fase preliminare di scelta del progetto da porre a base di gara (es. fornendo accesso sullo stesso piano del soggetto proponente alle informazioni tecniche necessarie a predisporre progetti alternativi), sia nella fase di gara, che deve essere strutturata in modo tale da garantire reale contendibilità ed eque condizioni di partecipazione ai potenziali partecipanti²⁷.

²⁰ [Cfr. *ibidem*.]

²¹ [Con riferimento alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, cfr. AS2029, cit.; AS2144, cit..]

²² [Similmente, l'Autorità si è già espressa con riferimento al diverso contesto delle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011 (cfr. p. 8 del parere AS1821 del 15 marzo 2022 relativo alla Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 174/2021).]

²³ [Cfr. AS2144, cit..]

²⁴ [Corte di Giustizia, 5 febbraio 2026, *Urban Vision*, C-810/24, EU:C:2026:69.]

²⁵ [L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE in combinato disposto con gli articoli 30, 41 e 68 della stessa direttiva, nonché dell'articolo 49 TFUE.]

²⁶ [Si ricorda che, in data 8 ottobre 2025, la Commissione europea ha inviato allo Stato italiano una lettera di messa in mora per il non corretto recepimento di alcune disposizioni delle Direttive UE in materia di contratti pubblici (procedura di infrazione INFR(2018)2273) sottolineando come la procedura di finanzia di progetto, nel suo complesso, "sembra costituire un potente strumento di elusione dell'intero quadro normativo dell'UE in materia di aggiudicazione di contratti pubblici e la sua disciplina non fornisce adeguati strumenti per limitare i significativi rischi di abuso".]

²⁷ [Cfr. AS1907 Regione Piemonte – Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico, del 25/07/2023, in Bollettino n. 31/2023; AS2045 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2024, in Bollettino n. 1/2025; AS2053 ATO 3 Messina – Affidamento del Servizio Idrico Integrato, in Bollettino n. 6/2025; AS2107 Comune di Gaeta (LT) – Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative – Delibere febbraio e aprile 2025, del 21/05/2025, in Bollettino n. 39/2025; AS2139 Ricognizioni SPL 2024 – Gestione degli stadi comunali, in Bollettino n. 5/2026; AS2144, cit.. Sul diritto di prelazione nel project financing nei porti turistici cfr. AS2093, cit.]

In conclusione, l'Autorità ribadisce l'importanza del ricorso a modalità di assegnazione competitive delle concessioni demaniali marittime dedicate ai porti turistici e alla nautica da diporto e a tal fine auspica che i rilievi sopra svolti siano tenuti in debita considerazione.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Saverio Valentino